

# La participation des personnes touchées par la pauvreté aux projets des services sociaux est efficace – à condition que...

La pratique le confirme : les mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté sont plus efficaces lorsque les personnes menacées ou touchées par la pauvreté participent aux mesures, ou si leurs préoccupations, expériences, idées et expertises sont (davantage) prises en compte. Une étude de la Haute école spécialisée bernoise pour le travail social présente les conditions requises à cet effet.

En Belgique, le Ministère national des affaires sociales et de la santé a commencé à engager, en 2004, des personnes touchées par la pauvreté à titre d'experts du vécu. Par la suite, de nombreux services sociaux locaux et régionaux ont adopté cette approche : les personnes en situation de pauvreté participent aux développements (continus) et à la mise en œuvre de mesures et de processus de lutte contre la pauvreté par le biais d'emplois à durée déterminée et indéterminée (cf. page 22). Ces projets, et d'autres qui associent les personnes touchées et menacées par la pauvreté au développement (continu) et à la mise en œuvre de mesures et de processus de lutte contre la pauvreté, revêtent de nombreuses formes différentes. Ils ont été initiés à différents niveaux politiques en Europe et dans le monde.

A ce jour, il n'existait pas d'instrument pour identifier ces projets et comprendre dans quelles conditions ils sont réellement efficaces ou à quel moment ils entraînent une « réelle » participation. Sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales, le Département du travail social de la Haute école spécialisée bernoise (HESB), en collaboration avec les HES-SO de Fribourg et de Genève, a mené une étude pour combler cette lacune de la recherche (cf. encadré).

## Objectif de l'étude

L'objectif de l'étude était d'identifier une grande variété de projets dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, projets qui ont été réalisés avec la participation de personnes concernées. Des modèles pour la systématisation de tels projets devaient ensuite être développés sur cette base.

L'étude s'est concentrée sur les projets qui, à l'aide d'une série de mesures, visent à éliminer ou à prévenir des lacunes dans divers domaines de la vie des personnes concernées ou à accroître leur champ d'action. Ces mesures comprennent des prestations en espèces ou en nature, un soutien immatériel tel que des services de conseil et offres de formation, des mesures de sensibilisation et destinées à des groupes à risque spécifiques, menacés par la pauvreté.

## Une participation efficace et « réelle »

La pauvreté revêt différentes dimensions, dont notamment la dimension financière et matérielle, mais aussi les dimensions sociale, culturelle et sanitaire. En outre, la pauvreté est souvent associée à l'absence de possibilités de participer à la vie politique et

sociale, ainsi qu'à une stigmatisation sociale. La pauvreté témoigne, en général, d'une expérience de l'auto-efficacité limitée et du sentiment de ne pas avoir sa place dans la société.

La participation à des projets de personnes touchées par la pauvreté consiste à inviter des individus et des groupes à participer activement à des décisions liées à leur propre vie, leurs propres affaires ou à la vie au sein de la communauté, à la recherche, au développement (continu) et à la mise en œuvre des mesures ou solutions associées. En général, la participation est exigée en référence aux droits de l'homme, aux droits démocratiques et au droit à l'autodétermination.

Cette définition de la participation à des projets peut être appréhendée de diverses manières. Les dimensions centrales suivantes sont énumérées et présentées en rapport avec les services sociaux :

- **Thème auquel les personnes concernées peuvent participer**  
Il englobe, par exemple, la participation au développement (continu) des structures et processus des services sociaux.
- **Horizon temporel et ancrage structurel de la participation**  
Il peut s'agir de commissions temporaires ou permanentes au sein des services sociaux ou d'emplois de durée déterminée ou indéterminée.
- **Responsabilité du projet**  
Les services sociaux assument eux-mêmes la responsabilité des projets.
- **Intensité de la participation**  
Dans les services sociaux, il s'agit de la consultation, de la co-construction et/ou de la codécision.
- **Objectifs principaux de la participation**  
Les structures et processus organisationnels, ainsi que les pratiques professionnelles sont évaluées au sein des services sociaux. Des propositions d'amélioration ou de solution sont élaborées. Si les personnes concernées sont engagées, elles sont mises en œuvre immédiatement.
- **Niveau étatique ou localisation**  
Selon le projet, la participation au développement (continu) des structures et processus des services sociaux se déroule au niveau communal, cantonal, régional ou national.

Selon l'organisation pratique de ces dimensions, la participation aux projets des personnes touchées par la pauvreté est plus ou moins

efficace. Il est donc capital que la direction du projet clarifie avec ces personnes comment englober ces dimensions dans un seul projet.

### Différents modèles de participation

Dans l'étude de l'OFAS, six modèles de participation ont été élaborés dans la lutte et la prévention de la pauvreté. Ils se fondent sur une analyse d'exemples de projets et sur les dimensions centrales de la participation susmentionnées.

Les personnes touchées ou menacées par la pauvreté ont la possibilité de participer à six domaines politiques et champs d'action de la prévention et de la lutte contre la pauvreté :

- l'évaluation et le développement (continu) des structures et processus de sociétés de services publiques et privées (modèle 1)
- la formation de professionnels chargés de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté (modèle 2)
- le développement (continu) des bases politiques et juridiques (modèle 3)
- les discours publics et politiques (modèle 4)
- les structures communautaires d'auto-assistance (modèle 5)
- l'élaboration des principes de base de la participation (modèle 6)

Le modèle 6 fournit les bases de la participation pour la mise en œuvre des autres modèles. Dans les cinq premiers modèles, les personnes touchées et menacées par la pauvreté participent aux structures, processus et principes nécessaires pour agir dans les différents domaines de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, ainsi qu'à leur développement et à leur optimisation, à la sensibilisation des acteurs clés et du public à la problématique de la pauvreté et à l'influence des décisions politiques.

### Participation des personnes touchées par la pauvreté dans les services sociaux

Trois options (sous-modèles) permettent aux personnes touchées par la pauvreté de participer aux processus et mesures dans les services sociaux :

- au sein de commissions temporaires
- au sein de commissions permanentes
- dans des postes de durée déterminée ou indéterminée

Parmi ces commissions figurent, par exemple, la conférence des clients à Bâle ou le projet d'échange « Ensemble/Gemeinsam » (cf. page 18). Selon leur stade de développement, elles revêtent une forme temporaire durant la phase pilote ou alors permanente en cas d'institutionnalisation.

Les emplois de durée déterminée ou indéterminée n'existent pas encore en Suisse. L'exemple belge des « Experts du vécu en matière de pauvreté » précité peut donc servir de référence.

L'objectif de ces trois options de participation est d'accroître l'efficacité des mesures, processus et projets dans le domaine de la

prévention ou de la lutte contre la pauvreté. La responsabilité de la mise en œuvre de ces trois modèles de projet incombe aux services sociaux (responsabilité du projet). En même temps, les personnes concernées ou leurs représentants (p.ex. les ONG) peuvent également encourager la mise en œuvre de projets adéquats.

Les deux premiers modèles de projet se déroulent au niveau communal et le troisième au niveau national (niveau étatique ou lieu de la participation). Pour tous les modèles, l'objectif commun est d'évaluer les structures et processus organisationnels, ainsi que les pratiques professionnelles grâce à la participation de personnes touchées par la pauvreté, puis de proposer des améliorations et des solutions. Lorsque les personnes concernées sont engagées, elles les mettent directement en œuvre (objectifs principaux de la participation). Parallèlement, les personnes touchées par la pauvreté peuvent donner leur avis ou émettre des propositions d'amélioration dans les deux premiers modèles de projet (consultation) et, dans certains cas, collaborer étroitement avec les experts concernés (co-construction). Lorsqu'elles sont employées au sein d'une organisation sociale, les personnes en situation de pauvreté peuvent participer à la décision de certains points discutés via la consultation et la co-construction (intensités de la participation).

### Impact potentiel, défis et conditions s'appliquant aux commissions temporaires

D'après les expériences, l'intégration des personnes touchées par la pauvreté au sein de services sociaux comporte plusieurs impacts potentiels. En même temps, il ressort que de tels processus sont liés à des défis et obstacles. L'impact potentiel peut ainsi être limité. Pour y remédier, les conditions nécessaires doivent être créées et garanties.

Les principaux impacts potentiels des commissions temporaires sont les suivants :

1. Les structures et les processus d'une organisation sociale sont améliorés par le biais des commissions temporaires qui optimisent l'échange entre les professionnels et les personnes concernées. Cette démarche permet de recueillir différents points de vue sur les défis de l'organisation sociale et d'en identifier les raisons.
2. Les personnes touchées par la pauvreté sont moins exclues des mesures et processus au sein des organisations sociales.
3. Les connaissances, expériences pratiques et points de vue des personnes touchées par la pauvreté sont directement mis à profit. Les « angles morts » des mesures et processus sont identifiés, ce qui permet d'élaborer des tâches, interventions et programmes ciblés. Finalement, ces commissions permettent d'atteindre davantage de personnes vivant dans la pauvreté.
4. La compréhension mutuelle peut être encouragée entre les groupes de personnes touchées par la pauvreté et issues de la politique afin de clarifier les malentendus.



- 5. Elles permettent en outre d'améliorer la collaboration et la communication entre les personnes touchées par la pauvreté et les professionnels, la politique et l'administration.

Les défis des commissions temporaires sont les suivants :

1. Manque de temps, manque de soutien de la part de la direction, obligation de respecter des procédures administratives rigides ou manque de savoir-faire pour établir des contacts constructifs avec les personnes touchées par la pauvreté.
2. Le rapport de force et le paternalisme qui règnent dans les organisations sociales constituent un autre défi. Par exemple, de nombreux professionnels trouvent qu'il est difficile de communiquer d'égal à égal sans occulter les rapports de force existants.
3. Par ailleurs, le risque subsiste de réduire les personnes touchées par la pauvreté à leur expérience de la précarité et donc de les stigmatiser.
4. Enfin, les organisations sociales font preuve d'une planification plutôt rigide et d'un manque de flexibilité.

Afin de relever ces défis de manière ciblée et de permettre une participation concrète, les conditions suivantes peuvent servir d'orientation. Elles sont formulées et énumérées sous forme de questions. En fonction des conditions cadres du futur projet, les experts et responsables des services sociaux apportent des réponses et les clarifient pour leurs propres besoins :

1. **Représentation** : Qui représente qui ? Qui est représenté ? Pour qui parle-t-on ?
2. **Objet de la participation** : A quoi participe-t-on ?
3. **Rôles/attentes** : Quelles sont les attentes des différentes personnes ?
4. **Intensité de la participation** : Une participation, une codécision ou d'autres formes de participation sont-elles prévues ?
5. **Objectifs atteignables** : Qu'est-ce qui changera avec la participation des personnes touchées par la pauvreté ?
6. **Processus/forme de l'information** : Comment les personnes concernées sont-elles informées régulièrement et correctement de l'avancement et de l'état du traitement des demandes ?
7. **Evaluations/processus d'évaluation** : Comment les éventuels obstacles, succès, résultats d'apprentissage, etc. sont-ils pris en compte ? Comment les objectifs fixés sont-ils contrôlés ? Comment ces résultats sont-ils communiqués ?
8. **Utilité/résultats de la participation** : Qu'est-ce qui a réellement changé ? Comment illustrer les sentiments de réussite afin de renforcer la participation et de légitimer le processus ?

La participation des personnes touchées par la pauvreté au sein des services sociaux présente un potentiel de développement.



Durant la phase d'introduction et de développement d'une commission temporaire, trois aspects importants doivent être pris en compte :

1. Mise à disposition de ressources (financières, humaines, techniques et temporelles) suffisantes.
2. Toutes les parties concernées doivent faire preuve d'une persévérance et d'un pouvoir de persuasion suffisants.
3. Il est finalement essentiel d'obtenir l'engagement institutionnel.

### Conclusion

En principe, portent leurs fruits les projets au sein de services sociaux dans lesquels les personnes touchées par la pauvreté sont impliquées dans des processus et mesures. Néanmoins, leur mise en œuvre constitue, à juste titre, une condition préalable. Pour une mise en œuvre réussie, trois étapes tirées de l'expérience pratique sont recommandées :





## ETUDE ET COLLOQUE

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a confié deux mandats à la HESB : le premier projet de recherche, en collaboration avec les HES-SO de Fribourg et de Genève, permet de clarifier le terme « participation ». Par ailleurs, des exemples de projets nationaux et internationaux sont identifiés, analysés et regroupés en modèles de participation. En outre, les impacts potentiels, défis et conditions pour une mise en œuvre réussie sont formulés. Les recommandations qui en résultent pour la mise en œuvre des modèles sont élaborées dans le cadre du deuxième projet, intitulé « Aides pratiques », avec les communes politiques et les personnes concernées. Elles seront présentées et discutées lors du colloque national « Implication et participation des personnes concernées par la pauvreté », non pas, comme initialement prévu, en septembre 2020, mais le 4 février 2021. Le rapport final sera publié en juin :

Chiapparini, E., Schuwey, C., Beyeler, M., Reynaud, C., Guerry, S., Blanchet, N., & Lucas, B. [2020]. Modèles de participation des personnes touchées et menacées par la pauvreté dans le cadre de la lutte et de la prévention de la pauvreté : rapport final : Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

[www.contre-la-pauvrete.ch](http://www.contre-la-pauvrete.ch)

La participation des personnes touchées par la pauvreté aux services sociaux a un potentiel de développement.

Photo: Mila Hess

1. Planification minutieuse et communication claire des objectifs, rôles et possibilités de codétermination (processus de préparation)
2. Développement des compétences professionnelles afin d'impliquer, dans les projets, les personnes touchées par la pauvreté (formation continue)
3. Évaluation de la mise en œuvre et de l'impact des processus de participation (contrôle des objectifs).

Afin d'accroître l'implication des personnes touchées et menacées par la pauvreté dans les processus et mesures de lutte contre la pauvreté, il est fondamentalement nécessaire de le faire dans les différents domaines politiques et champs d'action. Cela comprend la participation à la création et au renforcement de groupes d'intérêt, au développement (continu) des bases politiques et juridiques, à la formation (continue) de spécialistes dans les domaines social, sanitaire et politique, au discours public et au lobbying, ainsi qu'à

l'élaboration de principes de participation (cf. encadré). Dans l'ensemble, la participation au sein des services sociaux en Suisse s'avère prometteuse et présente un réel potentiel de développement. ■

**Prof. Dr. Emanuela Chiapparini**

Haute école spécialisée bernoise de travail social